Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 377

Wijziging van de Kieswet in verband met het afschaffen van de mogelijkheid voor politieke groeperingen om lijstencombinaties te vormen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel schrapt de bepalingen in de Kieswet die het mogelijk maken kandidatenlijsten van verschillende politieke groeperingen te verbinden tot een lijstencombinatie. De Tweede Kamer heeft op 9 december 2014 een motie (motie-Taverne c.s.) aanvaard waarin de regering wordt verzocht zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel voor te bereiden, waarin de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties bij verkiezingen wordt afgeschaft.[1]

Bij brief van 16 april 2015 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen van het kabinet om tot uitvoering van de motie over te gaan.[2] Tevens is in die brief tot uitdrukking gebracht dat het aangaan van lijstencombinaties en het (huidige) stelsel van restzetelverdeling in samenhang moeten worden bezien. De Kiesraad is met het oog daarop verzocht te adviseren over de vraag welke variant(en) van restzetelverdeling hij – gegeven de voorgenomen afschaffing van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan – werkbaar acht, en over de mogelijke effecten van elke variant voor grote en voor kleine partijen.[3] In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op het betreffende advies.

2. Lijstencombinaties

Als politieke groeperingen een lijstencombinatie willen vormen met een of meer andere partijen, leveren zij een gemeenschappelijke verklaring in bij het centraal stembureau. De groeperingen die deel uitmaken van de lijstencombinatie gelden bij de zetelverdeling als één partij en maken daardoor meer kans bij de verdeling van restzetels. De aan de lijstencombinatie toevallende restzetel(s) worden vervolgens aan de partijen binnen de combinatie toegewezen. Voor het aangaan van een lijstverbinding gelden de volgende voorwaarden: de naam van de deelnemende groeperingen moet geregistreerd zijn ten behoeve van de verkiezingen.

[1] Kamerstukken II 2014/15, 33 268, nr. 26.
[2] Kamerstukken II 2014/15, 33 268, nr. 28.
[3] Kamerstukken II 2014/15, 33 268, nr. 28 (bijlage).

kst-34377-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

De groeperingen moeten in alle kieskringen een kandidatenlijst hebben ingediend.[4] Verder moet de lijstencombinatie in alle kieskringen worden aangegaan. Ook mag een kandidatenlijst slechts deel uitmaken van één lijstencombinatie.

Een lijstencombinatie wordt bij de restzetelverdeling slechts in aanmerking genomen, indien aan ten minste twee van de verbonden lijsten een zetel zou zijn toegewezen, als geen lijstverbinding zou zijn aangegaan. Een verbonden lijst die zelfstandig niet de kiesdeler heeft gehaald wordt geacht geen deel uit te maken van de lijstencombinatie.

Het verdelen van de zetels die aan de lijstencombinatie zijn toegevallen verloopt als volgt. Het totale aantal op de lijsten van de combinatie uitgebrachte stemmen wordt gedeeld door het totaal aantal zetels dat de lijstencombinatie heeft gekregen. Het resultaat van deze deling heet de combinatiekiesdeler. Vervolgens wordt het stemcijfer van de afzonderlijke lijsten gedeeld door deze combinatiekiesdeler en worden de volle zetels op grond daarvan toegewezen. De zetels die dan nog overblijven worden verdeeld volgens het stelsel van de grootste overschotten.

Ontstaansgeschiedenis

De beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de lijstencombinaties is grotendeels gebaseerd op de voorlichting die de Raad van State op 28 juni 2013 op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgebracht.[5]

De huidige regeling voor het vormen van lijstencombinaties is in 1973 ingevoerd voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en van provinciale staten[6] en geldt thans ook voor de verkiezingen van het Europees Parlement[7], de gemeenteraadsverkiezingen[8], de waterschapsverkiezingen[9] en de verkiezingen van de eilandsraden[10]. Voor de Eerste Kamer is de mogelijkheid om lijstencombinaties te vormen in 2010 afgeschaft.[11] Lijstencombinaties bij de verkiezingen van de Eerste Kamer konden namelijk worden aangegaan nadat de uitslag van de provinciale statenverkiezingen was vastgesteld. Dit betekende dat politieke partijen met deze uitslag rekening konden houden en strategisch gebruik konden maken van de mogelijkheid om lijsten te verbinden, om zo de uitslag van de verkiezing van de Eerste Kamer te beïnvloeden.

---

[4] Meer kieskringen is voor zover relevant aan de orde voor Tweede Kamerverkiezingen en verkiezingen van het
Europees Parlement, en kan aan de orde zijn voor de verkiezingen voor provinciale staten (art. E 1 Kieswet).

[5] Kamerstukken II 2012/13, 33 268, nr. 21.

[6] Wet van 23 mei 1973, Wijziging van de Kieswet strekkende tot het mogelijk maken van lijstverbinding binnen dezelfde kieskring bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal en voor provinciale staten, Stb 1973, 268.

[7] Wet van 13 december 1978, Wet Europese Verkiezingen, Stb. 1978, 652

[8] Wet van 29 september 1989, Nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, Stb.1989 423.

[9] Besluit van 29 november 2007, houdende regels met betrekking tot de waterschappen (Waterschapsbesluit), Stb. 2007, 497.

[10] Wet van 17 mei 2010 tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland, Stb. 2010, 347.

[11] Wet van 18 november 2010 tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer Stb. 2010, 790.

Nadat in 1917 werd overgegaan naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was het tot 1923 mogelijk om lijstencombinaties aan te gaan. Bij Wet van 23 juni 1923, Stb. 1923, 294 is dit echter verboden, omdat het als kiezersbedrog werd aangemerkt. De kiezer kon immers eerst kiezen tussen kandidatenlijsten van verschillende politieke richtingen, terwijl vervolgens voor het berekenen van de verkiezingsuitslag de stemcijfers van de tot een lijstencombinatie verbonden partijen bij elkaar werden geteld en het bovendien betrekkelijk willekeurig was, aan welke van de gecombineerde lijsten de verkregen zetels uiteindelijk toevielen. De lijstencombinatie stond bovendien niet op het stembiljet vermeld en politieke groeperingen hoefden er ook geen melding van te maken tijdens de verkiezingscampagne.[12]

In 1958 adviseerde de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (Staatscommissie Teulings) dan ook tegen herinvoering van de lijstencombinaties op grond van de hierboven aangehaalde argumenten.[13]

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie Cals/Donner) heeft in 1968 de voor- en nadelen van herinvoering van de mogelijkheid om lijsten te combineren wederom tegen elkaar afgewogen en kwam tot een ander oordeel. Een grote meerderheid van de commissie was voorstander van afschaffing van het verbod op lijstencombinaties, omdat dit het samengaan van partijen bij verkiezingen vergemakkelijkt. De commissie stelde verder dat «Partijen die tot samenwerking bereid zijn, maar voor wie een fusie of een gezamenlijke kandidaatstelling niet of nog niet tot de mogelijkheden behoort, dan de mogelijkheid krijgen om door het samengaan van een lijstverbinding hun politieke overeenstemming te demonstreren en zij maken kans op een bescheiden premie in de vorm van een extra zetel. De op de verbonden lijsten gekozen Kamerleden zullen, zo zij al niet tezamen een fractie gaan vormen, een nauwere band met elkaar hebben dan wanneer de lijsten onverbonden gebleven waren. De lijstverbinding kan dus een zekere samenbundeling van partijen tot gevolg hebben, terwijl voor het totstandbrengen van stembusakkoorden een kiesrechtelijke mogelijkheid tot formalisering wordt geboden.»[14]

Ook de Kiesraad ging in 1969 in op de wenselijkheid van herintroductie van de mogelijkheid lijstencombinaties te vormen.[15] De meningen in de Kiesraad waren verdeeld. Enkele leden waren voorstander van opheffing van het verbod, onder meer omdat de mogelijkheid om lijsten te combineren een kader zou scheppen voor de totstandkoming van samenwerking van verwante partijen nog vóór de verkiezingen. Hierdoor zou tegelijkertijd een praktisch bezwaar worden ondervangen, namelijk dat partijen zich bij de verkiezing ieder voor zich opstellen en pas na de verkiezing kunnen beginnen aan de voor de kabinetsvorming noodzakelijke samenwerking. Leden die tegen herinvoering waren, wezen op het ontbreken van enig materieel vereiste. Politieke partijen waarvan de programma's inhoudelijk sterk kunnen verschillen, kunnen eenvoudigweg door het inleveren van een verklaring bereiken dat hun lijsten worden verbonden tot een lijstencombinatie, met als gevolg dat de op hun lijsten uitgebrachte stemmen bij elkaar worden opgeteld en zij mogelijk één of

[12] Kamerstukken II 1970/71, 11 077, nr. 2.
[13] Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen, 1958.
[14] Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 43–44.
[15] Zitting 1968–1969, 9181, nr. 5, bijlage II.

twee extra zetels behalen. Het verbinden van lijsten kan daarmee in wezen een vrijblijvende zaak worden, wat verwarrend kan werken voor kiezers.[16]

Het advies van de staatscommissie was reden voor de regering om in 1970 een wetsvoorstel in procedure te brengen waarin het verbod op het aangaan van lijstencombinaties werd opgeheven.[17] In de wet waren enkele door de staatscommissie geadviseerde waarborgen opgenomen. Ten eerste moest worden voorkomen dat het middel van lijstencombinatie door kleine partijen zou worden misbruikt die zelfstandig de kiesdeler vermoedelijk niet zouden halen. Daarnaast moest voor het stembiljet of eventueel de stemmachine zo zijn ingericht dat het voor de kiezer duidelijk zou zijn dat partijen hun lijsten tot een lijstencombinatie hadden verbonden.[18]

De wet, die in 1973 werd aangenomen, kwam tot stand in een periode waarin het politieke landschap sterk in beweging was en verschillende initiatieven werden genomen om tot samenwerking, bijvoorbeeld door het sluiten van stembusakkoorden, en zelfs op termijn tot fusie te komen.[19]

De Kiesraad heeft het stelsel, voorafgaand aan de algehele herziening van de Kieswet in 1989 geëvalueerd. De meningen over de vraag of de mogelijkheid van lijstencombinaties moest worden gehandhaafd waren wederom verdeeld. Tegenstanders vonden dat het oorspronkelijke doel uit het zicht was verdwenen en dat het hoofddoel van het aangaan van lijstencombinaties het behalen van zetelwinst was geworden. Partijen die hun lijsten hadden gecombineerd, kozen in veel gevallen na de verkiezing weer voor een onafhankelijke opstelling.[20] Ook vond men dat de mogelijkheid van lijstencombinaties het stelsel van evenredige vertegenwoordiging enigszins aantast en de doorzichtigheid van het kiesstelsel voor de kiezer erdoor vermindert.[21]

De regering vond de door de Kiesraad naar voren gebrachte bezwaren niet zo zwaar wegen dat zij de mogelijkheid van lijstencombinaties wenste af te schaffen. Daarbij gaf het feit dat klaarblijkelijk in een behoefte werd voorzien de doorslag.[22]

De mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties, heeft sinds 1973 de totstandkoming van de fusiepartijen CDA (1980; KVP, ARP en CHU), GroenLinks (1990; CPN, PPR, PSP en EVP) en ChristenUnie (2000; RPF en GPV) gefaciliteerd.[23]

Uit het overzicht dat in bijlage 1 bij deze toelichting is opgenomen, blijkt dat thans veel politieke partijen van de mogelijkheid gebruik maken om lijstencombinaties aan te gaan; vaak ook meerdere verkiezingen achtereen in dezelfde combinaties. Sinds 2000 is een daadwerkelijk samengaan van politieke partijen volgend op een lijstencombinatie, op nationaal niveau

---

[16] Kamerstukken II 1970/71, 11 077, nr. 2
[17] Kamerstukken II 1970/71, 11 077, nr. 3, blz. 1.
[18] Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 44–45.
[19] Zo gingen de drie progressieve politieke partijen, PvdA, D'66 en PPR in 1972 met een gezamenlijk verkiezingsprogramma «Keerpunt '72» de Tweede Kamerverkiezingen in.
[20] Een uitzondering hierop waren de lijstencombinaties die KVP, ARP en CHU bij de statenverkiezingen van 1974 in vijf provincies aangingen, vooruitlopend op het samengaan van deze partijen in het CDA.
[21] Algehele herziening van de Kieswet: advies vergezeld van een voorontwerp van wet met memorie van toelichting, Kiesraad 1985, blz. 30–31.
[22] Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 55.
[23] De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen, Niels van Driel en Ron de Jong, p. 87–89.

echter niet meer voorgekomen. Op regionaal niveau zijn de enkele fusies van politieke partijen, voor zover na te gaan, niet door een lijstverbinding vooraf gegaan. Ook op lokaal niveau lijkt een fusie van partijen die eerder een lijstencombinatie vormden een uitzonderlijk verschijnsel te zijn.[24]

Afschaffen mogelijkheid tot aangaan lijstencombinaties

De argumenten voor en tegen de mogelijkheid van lijstencombinaties zijn niet veranderd. Bezwaarlijk is dat de systematiek van restzetelverdeling die is gericht op een zo evenredig mogelijke vertegenwoordiging enigszins wordt doorkruist. Partijen die een lijstencombinatie aangaan kunnen namelijk meer kans maken op een restzetel dan de partijen die dat niet doen. Dat kan er zelfs toe leiden dat een partij die deel uitmaakt van een lijstencombinatie meer zetels krijgt toegewezen dan een partij die geen lijstencombinatie is aangegaan, maar waarop meer stemmen zijn uitgebracht.[25] De mogelijkheid van lijstencombinaties vermindert verder de doorzichtigheid van de verdeling van de zetels over de lijsten. Deze bezwaren acht de regering overkomelijk als de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties werkt als een opmaat voor fusie of een gezamenlijke kandidaatstelling.

De regering stelt vast dat processen van krachtenbundeling van politieke groeperingen, die de mogelijkheid van het aangaan van de lijstencombinatie beoogt te faciliteren, zich nauwelijks nog voordoen. Waar de mogelijkheid om een lijstencombinatie aan te gaan in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw aansloot bij wensen tot politieke heroriëntatie en ook heeft geresulteerd in blijvende krachtenbundeling door fusies, is daarvan thans geen sprake. Het verkrijgen van een betere positie bij de verdeling van restzetels is de voornaamste reden om lijsten te combineren. De regering constateert voorts, mede gezien de breed gesteunde motie Taverne c.s., dat er groot politiek draagvlak is voor het afschaffen van de lijstencombinaties.
De regering stelt daarom voor de mogelijkheid om lijsten tot een lijstencombinatie te verbinden uit de Kieswet te schrappen en geeft daarmee uitvoering aan de motie-Taverne c.s.

3. Restzetelverdeling

Aangezien het aangaan van een lijstencombinatie invloed heeft op de restzetelverdeling roept dit de vraag op of de afschaffing van lijstencombinaties gevolgen moet hebben voor het geldende stelsel van de restzetelverdeling. Voor de beantwoording van deze vraag is een korte beschouwing van het huidige stelsel van restzetelverdeling op zijn plaats.

Restzetelverdeling en evenredige vertegenwoordiging

Artikel 53 van de Grondwet bepaalt dat de leden van beide kamers worden gekozen «op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen». Het resultaat van de verkiezing

[24] De provinciehoofdsteden alsmede de gemeenten Amsterdam en Rotterdam is gevraagd of bij de laatste drie gemeenteraads- en provinciale statenverkiezingen partijen zijn gefuseerd die eerdere een lijstencombinatie vormden. Bij de provinciale statenverkiezingen is dat niet voorgekomen. Raadplegen van genoemde gemeenten alsmede een analyse van beschikbare informatie op het internet geeft het beeld dat fusies op lokaal niveau zeer beperkt voorkomen. Voor zover er sprake van is, is dit vaak niet een vervolg op een eerdere lijstencombinatie.

[25] Een voorbeeld is de uitslag van de verkiezingen van de Nederlandse leden van het Europese Parlement van 2014. De lijst waarop de meeste stemmen waren uitgebracht (D66) kreeg een zetel minder dan het CDA, dat een lijstencombinatie was aangegaan. Ook de SP behaalde meer stemmen dan de PvdA, maar kreeg een zetel minder toegewezen, als gevolg van de lijstencombinatie PvdA-GL.

moet een vertegenwoordiging zijn waarvan de zetelverdeling zoveel mogelijk de krachtsverhoudingen tussen de politieke groeperingen weerspiegelt uitgaande van de aantallen behaalde stemmen per lijst. Volstrekt mathematische evenredigheidweerspiegeling is daarbij echter niet vereist en ook niet haalbaar. De aantallen stemmen die bij verkiezingen op partijen zijn uitgebracht bedragen immers nooit een exacte veelvoud van de kiesdeler. Het is dan ook onvermijdelijk dat partijen na het toedelen van de zogenoemde «volle zetels» stemmen overhouden en dat er zetels «overblijven», die door middel van het systeem van de restzetelverdeling moeten worden verdeeld. Hierbij moet worden onderkend dat geen van de stelsels van restzetelverdeling in staat is volstrekte evenredigheid te bewerkstelligen. Verder is van belang dat een beperkte afwijking van die evenredige vertegenwoordiging «binnen door de wet te stellen grenzen» is toegelaten op grond van artikel 53 Grondwet[26] en dat de thans geldende systemen van restzetelverdeling passen binnen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals voorgeschreven in de Grondwet. [27]

Systemen van restzetelverdeling

Binnen de mogelijke systemen van (rest)zetelverdeling zijn twee basissystemen te onderscheiden. Het systeem van de grootste overschotten (systeem LR-Hare), dat in Nederland geldt voor vertegenwoordigende organen met minder dan 19 zetels bij gemeenteraadsverkiezingen, de waterschapsverkiezingen en de verkiezingen van de eilandsraden[28] en het systeem van de grootste gemiddelden (systeem d'Hondt) dat geldt voor alle overige verkiezingen. Het systeem LR-Hare hanteert een absoluter begrip van evenredigheid en het systeem d'Hondt een relatiever. Het stelsel van grootste gemiddelden is in het voordeel van grote partijen, onder meer omdat in dit stelsel, in tegenstelling tot het stelsel van de grootste overschotten, aan een partij meer dan een restzetel kan worden toebedeeld. Het aangaan van lijstencombinaties kan voor kleinere partijen een manier zijn om hiervoor te compenseren. Op beide basissystemen bestaan varianten die tot doel hebben bepaalde neveneffecten tegen te gaan.
De praktische uitwerking van beide systemen in Nederland is beschreven in bijlage 2.

Ontstaansgeschiedenis huidig stelsel restzetelverdeling

De thans geldende regeling van restzetelverdeling voor de verschillende verkiezingen dateert in grote lijnen uit 1933. In dat jaar heeft het systeem van grootste overschotten voor het merendeel van de verkiezingen plaatsgemaakt voor het systeem d'Hondt. Sinds het vastleggen van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in de Grondwet in 1917 was de Kieswet op het punt van de restzetelverdeling herhaaldelijk gewijzigd. Deze elkaar snel opvolgende wetswijzigingen weerspiegelden de zoektocht naar een passend stelsel van restzetelverdeling. Deze zoektocht resulteerde in 1932 in een regeringsvoorstel ten gunste van het stelsel van de grootste overschotten, dat echter gepaard ging met diverse uitzonderingen en extra eisen om politieke verbrokkeling tegen te gaan, waardoor de verdeling van de restzetels de facto tot nagenoeg dezelfde resultaten leidde als wanneer deze waren verdeeld volgens het systeem van de grootste gemiddelden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de

---

[26] Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 112, blz. 7.
[27] Zie ook Kamerstukken II 1999/2000, 26 957.
[28] Naast de 3 openbare lichamen, zijn er momenteel 127 gemeenten en 8 waterschappen met minder dan 19 zetels. De zogenoemde geborgde zetels van de algemeen besturen worden niet meegeteld bij het aantal te verdelen zetels bij een waterschapsverkiezing.

Tweede Kamer werden verschillende amendementen ingediend die betrekking hadden op de restzetelverdeling. Het amendement Van den Bergh c.s., dat omwille van de duidelijkheid en begrijpelijkheid het stelsel d'Hondt introduceerde voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden van gemeenten met meer dan 20.000 inwoners, werd door de Kamer aangenomen.[29] Voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners gold het stelsel van grootste overschotten, waarbij in de eerste ronde alleen lijsten aanspraak op een restzetel konden maken die tenminste 75% van de kiesdeler hadden behaald. Voor een mogelijke tweede ronde van verdeling van restzetels gold het stelsel van grootste gemiddelden.

Wijziging restzetelverdeling en advies Kiesraad

Bij brief van 11 juni 2015 heeft de Kiesraad op mijn verzoek een advies uitgebracht over mogelijke systemen van restzetelverdeling bij afschaffing van lijstencombinaties.[30] De Kiesraad maakt in zijn advies onderscheid tussen de benadering van de figuur van de lijstencombinatie zoals deze is bedoeld en vormgegeven in de kieswet (in *theorie*) en de benadering bezien vanuit de uitwerking ervan in de praktijk. De Kiesraad benadrukt dat de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan in 1973 niet is ingevoerd om kleine partijen te compenseren voor het restzetelsysteem van de grootste gemiddelden. Verder wijst de Kiesraad erop dat lijstencombinaties zowel door grote als kleine partijen kunnen worden aangegaan, en dat alle partijen die aan een lijstencombinatie deelnemen – of ze nu groot zijn of klein – hun kans op een extra zetel vergroten. Het systeem werkt dus neutraal ten opzichte van de partijgrootte van de deelnemende partijen.
Wordt het feitelijke gebruik bekeken, dan blijkt wel dat vooral kleine partijen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een lijstencombinatie aan te gaan.[31] Het zijn dan ook vooral de kleine partijen die er de vruchten van hebben geplukt in de vorm van extra zetels.

Hoewel de Kiesraad geen noodzaak ziet tot wijziging van de restzetelverdeling bij een afschaffing van de lijstencombinaties, bevat het advies een beschouwing van de verschillende (bruikbare) systemen van restzetelverdeling, om een politieke weging mogelijk te maken. Aan de hand van zes verschillende systemen brengt de Kiesraad de effecten voor grote en kleine partijen in beeld.[32]

De Kiesraad ziet geen reden om af te wijken van de feitelijke situatie zoals die zich voordoet met de effecten van de lijstencombinaties en geeft, als toch een wijziging van de restzetelverdeling wordt overwogen, de voorkeur aan de systemen d'Hondt, Saint Laguë en H/H, omdat deze systemen het dichtst bij de huidige verdeling van restzetels blijven.

Nu het systeem d'Hondt decennialang nagenoeg ongewijzigd van kracht is en aan de introductie van de mogelijkheid van het aangaan van lijstencombinaties niet de overweging ten grondslag heeft gelegen om kleine partijen te compenseren voor de restzetelverdeling van het systeem

[29] Kamerstukken II 1932/33, 69, nr. 7.
[30] Kamerstukken II 2014/15, 33 268, nr. 28.
[31] De Kiesraad heeft een analyse gemaakt van de uitslagen van de verkiezingen voor de Tweede Kamer sinds 2002.
[32] De Kiesraad beschrijft zes systemen van restzetelverdeling. Volgens het systeem van de grootste overschotten is dat 1) systeem LR-Hare; volgens het systeem van de grootste gemiddelden zijn dat 2) methode d'Hondt, 3) systeem Saint- Laguë, 4) de gemodificeerde Saint- Laguë methode, en 5) methode Webster; de Kiesraad komt verder met een combinatie van het systeem van de grootste overschotten en dat van de grootste gemiddelden: 6) het systeem H/H.

d'Hondt, en dit systeem bovendien neutraal uitwerkt ten aanzien van partijgrootte, ziet de regering geen reden tot wijziging van de systematiek van restzetelverdeling. Ten slotte wijst de regering er op dat bij de afschaffing in 2010 van lijstencombinaties voor de verkiezing van de Eerste Kamer ook geen wijziging in het stelsel van restzetelverdeling is aangebracht.[33]

4. Consultatie

Het concept wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ter consultatie voorgelegd aan de Kiesraad en aangeboden via www.internetconsultatie.nl.
De VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) zijn niet afzonderlijk geconsulteerd. Dit omdat de afschaffing van de lijstencombinaties geen gevolgen heeft voor het organiseren van de verkiezingen door gemeenten of eilandsraden. Om dezelfde reden is het concept wetsvoorstel niet ter consultatie voorgelegd aan de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wel zijn politieke partijen zoveel als mogelijk op de internetconsultatie geattendeerd.

Consultatie Kiesraad

Het concept-wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op 29 juni 2015 aan de Kiesraad voorgelegd. In zijn advies op het wetsvoorstel van 22 juli 2015 (bijgevoegd)[34] beperkt de Kiesraad zich tot een wetstechnische bespreking van het wetsvoorstel, nu het afschaffen van de figuur van de lijstencombinaties de uitkomst van een politieke beoordeling is. De Kiesraad maakt twee wetstechnische opmerkingen, welke deels zijn overgenomen.

Internetconsultatie

Van 30 juni 2015 tot en met 31 juli 2015 zijn het wetsvoorstel en de toelichting raadpleegbaar geweest via www.internetconsultatie.nl. Ook het advies van de Kiesraad van 11 juni 2015 is op deze website geplaatst. Zo ver als mogelijk zijn de geregistreerde politieke partijen geattendeerd op de internetconsultatie. Alle bij de Kiesraad voor de Eerste Kamer-, Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen geregistreerde partijen zijn aangeschreven. Daarnaast zijn de gemeenten gevraagd de partijen te informeren die bij hun centraal stembureau zijn geregistreerd voor gemeentelijke en provinciale verkiezingen.[35] Deze vraag is ook gesteld aan de waterschappen ten aanzien van de partijen die zijn geregistreerd voor de waterschapsverkiezingen en de openbare lichamen waar het de eilandraadsverkiezingen betreft.

Er zijn ruim 200 reacties ontvangen, waarvan veel herkenbaar als afkomstig van raadsleden of lokale afdelingen van politieke partijen. Vanuit de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn geen reacties ontvangen. Uit de reacties blijkt dat het voorstel zowel gesteund als afgewezen wordt; waarbij in het merendeel van de reacties afwijzend op het voorstel wordt gereageerd.

---

[33] Wet van 18 november 2010 tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeursdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer Stb. 2010, 790.

[34] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[35] Een aantal gemeenten is (tevens) centraal stembureau voor de provinciale statenverkiezingen.

Uit de reacties waarin het voorstel wordt afgewezen komt onder meer naar voren dat men de noodzaak van het wetsvoorstel niet ziet en dat niet duidelijk is welk probleem moet worden opgelost. Er wordt gesteld dat kleine partijen door het voorstel worden gedupeerd en dat het tot verschraling van het politieke landschap en vermindering van diversiteit in de vertegenwoordigende organen zal leiden. Daarbij wordt met name de gemeenteraad genoemd. Ook wordt benadrukt dat door het wegnemen van de mogelijkheid om lijsten te combineren minder fusies tot stand zullen komen, wat versplintering in de hand werkt.

Voorstanders van het wetsvoorstel menen dat de mogelijkheid om lijsten in een lijstencombinatie te verbinden enkel gericht is op het behalen van restzetels en dat geestverwante partijen die elkaar willen steunen dat ook kunnen doen door met één lijst aan de verkiezingen deel te nemen. Ook wordt het gebrek aan transparantie van het systeem van (rest)zetelverdeling bij lijstencombinaties genoemd en het feit dat een partij waarop minder stemmen zijn uitgebracht dan op een andere partij, toch meer zetels toegewezen kan krijgen. Dit is voor burgers vaak niet te begrijpen. Ook wordt door de voorstanders het argument van versplintering naar voren gebracht: Het afschaffen van lijstencombinaties zou juist een impuls kunnen geven aan partijen om alsnog te fuseren.

Bij zowel voor- als tegenstanders van het wetsvoorstel wordt het «democratisch aspect» van lijstcombinaties aangehaald. Degenen die de mogelijkheid van het aangaan van lijstencombinaties willen behouden wijzen erop dat hierdoor kleinere politieke partijen die overeenstemmen in ideologie of uitgangspunten, maar verschillen in inhoud, ondersteund worden om electoraal hun krachten te bundelen en met een zetel meer in een vertegenwoordigend orgaan het geluid van hun kiezers kunnen laten horen. Dat politieke groeperingen ervoor kunnen kiezen dat een stem terecht kan komen bij een groepering die politiek-inhoudelijk dichtbij staat vindt men aanzienlijk democratischer dan dat zetels toekomen aan de partij met de meeste stemmen.

Ook is door tegenstanders van het wetsvoorstel betoogd dat politieke partijen die een lijstverbinding aan gaan vaak in hetzelfde politieke spectrum zitten. Veel kiezers komen niet exact uit bij de ene of de andere partij en als hun stem bij een van de verbonden partijen terecht komt wordt de kans vergroot dat een deel van hun idealen verwezenlijkt zou kunnen worden. De lijstverbinding heeft ook een inhoudelijke betekenis: partijen duiden hun geestverwanten, hetgeen de kiezer alleen maar kan helpen in zijn besluit. Voorstanders van het wetsvoorstel vinden dit juist niet democratisch; je stemt immers op één partij en de stem zou dan ook naar de partij moeten gaan waar de kiezer voor heeft gekozen. Bovendien moet je als politieke groepering op eigen kracht kunnen draaien en niet alleen door middel van een met een lijstencombinatie behaalde extra zetel in de raad komen.

De regering onderschrijft de reacties waarin wordt gesteld dat het systeem van restzetelverdeling bij lijstencombinaties voor veel kiezers lastig te doorgronden is en dat het moeilijk te begrijpen is dat een lijstverbinding er toe kan leiden dat een partij waarop minder stemmen zijn uitgebracht meer zetels behaalt dan een partij met een groter aantal stemmen. De regering is zich er verder van bewust dat er vooral op lokaal niveau veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om lijsten in een lijstencombinatie te verbinden en dat hierbij de ideologische verwantschap en mogelijke bundeling in de toekomst zeker een rol zou kunnen spelen. Tegelijkertijd blijkt ook uit de reacties op de consultatie dat het behalen van extra zetels vaak een doorslaggevende reden is om een lijstencombinatie aan te gaan. De constatering dat het beoogde doel van

lijstencombinaties, namelijk een opmaat tot het komen tot een fusie van politieke groepringen, wordt overschaduwd door de bijkomstigheid dat het aangaan van een lijstencombinatie extra (rest)zetels kan opleveren wordt daarmee ondersteund.

De insprekers op het wetsvoorstel hebben nagenoeg geen opmerkingen gemaakt op het ongewijzigd blijven van de restzetelverdeling. Een aantal keren is opgemerkt dat het afschaffen van de mogelijkheid om lijsten te verbinden gepaard zou moeten gaan met een aanpassing van het systeem van restzetelverdeling. Daarbij is een enkele keer een voorkeur uitgesproken voor een restzetelverdeling volgens het systeem H/H.

De reacties op de consultatie zijn voor de regering geen reden om het conceptwetsvoorstel te wijzigen.

5. Administratieve lasten

Voor het aangaan van een lijstencombinatie is nodig dat de betrokken politieke groeperingen een gemachtigde en desgewenst een of meer plaatsvervangers aanwijzen, die bevoegd zijn tot het verbinden van de kandidatenlijst met andere kandidatenlijsten tot een lijstencombinatie (huidig artikel H 5 van de Kieswet). Vervolgens dient op de dag van de kandidaatstelling een tot het aangaan van een lijstencombinatie strekkende schriftelijke gemeenschappelijke verklaring door de gemachtigden te worden overgelegd aan het centraal stembureau (artikel I 10, eerste lid, van de Kieswet). Het inleveren van de verklaring van lijstverbinding wordt beschouwd als een administratieve last, net als het inleveren van een kandidatenlijst. De administratieve last van het inleveren van een kandidatenlijst is berekend op een tijdsbeslag van totaal 2,5 uur per lijstencombinatie. Hoewel het inleveren van een schriftelijke gemeenschappelijke verklaring tot een eenvoudiger handeling kan worden gerekend dan het inleveren van een kandidatenlijst wordt voor de berekening van administratieve lasten van dit wetsvoorstel de kandidatenlijst als uitgangspunt genomen. Het aantal gehouden verkiezingen verschilt van jaar tot jaar. Zo zijn in 2013 geen verkiezingen gehouden (afgezien van verkiezingen als gevolg van een gemeentelijke herindeling). In het daaropvolgende jaar, 2014, was sprake van 380 gemeenteraadsverkiezingen en één Europees Parlementsverkiezing (exclusief verkiezingen als gevolg van een gemeentelijke herindeling). Bij de gemeenteraadsverkiezingen is nagegaan hoeveel lijstencombinaties zijn aangegaan in de twaalf provinciehoofdsteden, alsmede in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam (totaal veertien gemeenten). Het betreft hier in totaal 26 lijstencombinaties. Extrapolatie (bij wijze van fictie) naar alle 380 gemeenten levert afgerond totaal 706 lijstencombinaties op. Inclusief de Europees Parlementsverkiezingen kunnen dan 708 lijstencombinaties in aanmerking worden genomen voor de berekening van administratieve lasten. De geschatte administratieve lasten waren in 2014 (708 * 2,5 * € 15=) € 26.550. De administratieve lasten zullen het hoogst zijn in een jaar waarin gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden, omdat per gemeente lijstencombinaties kunnen worden aangegaan. Gelet op het voorgaande kan worden aangenomen dat de jaarlijkse administratieve lasten als gevolg van het aangaan van lijstencombinaties in de afgelopen decennia ruim beneden de € 100.000 zijn gebleven, en dat de vermindering van de administratieve lastendruk voor burgers als gevolg van dit wetsvoorstel derhalve verwaarloosbaar is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Bijlage 1

Overzicht lijstencombinaties sinds 2002[36]

Tweede Kamerverkiezingen

2012	PvdA + SP + GL	CU + SGP
2010	PvdA + GL	CU + SGP
2006	SP + GL	CU + SGP
2003	SP + GL	CU + SGP
2002	SP + GL	CU + SGP

Eerste Kamerverkiezingen

2011	Geen (mogelijkheid met ingang van 2010 afgeschaft)		
2007	CDA + CU + SGP	GL + PvdD	VVD + D66 + OSF
2003	CDA + CU + SGP	SP + GL	

Europese verkiezingen

2014	PvdA + GL	CDA + [CU + SGP]	
2009	PvdA + GL	CDA + [CU + SGP]	VVD + D66
2004	PvdA + GL	CDA + [CU + SGP]	VVD + D66

Provinciale Statenverkiezingen

2015

Combinatie	Aantal prov.
CU + SGP	5
PvdA + GL	6
SP + GL	1
PvdA + GL + PvdD	2
50PLUS + PvdD	1
GL + PvdD	2
VVD + D66	1
PvdD + Ouderenpartij NH	1
50PLUS + Hart voor Holland	1
CDA + CU + SGP	1
Totaal	**21**

2011

Combinatie	Aantal prov.
CU + SGP	5
PvdA + GL	7
PvdA + GL + PvdD	2
PvdA + GL + D66	1
GL + D66	1
VVD + Belang Frysl	1
Totaal	**17**

[36] Ook bij gemeenteraadsverkiezingen wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om lijstencombinaties aan te gaan. Zo waren bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 bijvoorbeeld in alle provinciehoofdsteden, met uitzondering van Assen, en in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam een of meer lijstencombinaties aangegaan. Er is geen uitputtend beeld hoe vaak en welke lijstencombinaties voorkomen voor alle gemeenteraadsverkiezingen.

2007

Combinatie	Aantal prov.
CU + SGP	5
SP + GL	7
PvdA + GL	4
Totaal	**16**

2003

Combinatie	Aantal prov.
CU + SGP	4
PvdA + GL	3
SP + GL	7
PvdA + D66	1
Leefbaar ZH + LPF	1
Totaal	**16**

Bijlage 2

Praktische uitwerking van systemen

Een systeem van (rest)zetelverdeling is globaal als volgt ingericht.
Aan de lijsten die aan een verkiezing deelnemen worden de zetels toebedeeld op basis van het aantal op een lijst uitgebrachte stemmen gedeeld door de kiesdeler. De kiesdeler is het totaal tijdens de verkiezing uitgebracht aantal geldige stemmen (minus de blanco stemmen) gedeeld door het aantal te verdelen zetels. Na het toedelen van de zogenaamde «volle» zetels, houden lijsten bijna altijd stemmen over, en ook zijn dan niet alle zetels verdeeld. De nog niet verdeelde zetels worden restzetels genoemd. Voor de toewijzing van de restzetels kent de Kieswet twee systemen: het systeem van de grootste gemiddelden en het systeem van grootste overschotten. Voor de meerderheid van de verkiezingen wordt het systeem van grootste gemiddelden gebruikt.

Het systeem van grootste gemiddelden (systeem d'Hondt) verloopt als volgt:

1. Eerst wordt voor alle partijen berekend hoeveel stemmen per zetel op een partij zouden zijn uitgebracht, als die partij één zetel extra zou krijgen. De op de partij uitgebrachte stemmen worden dus gedeeld door het aantal behaalde «volle» zetels + 1,
2. de uitkomsten van deze berekening zijn gemiddelden; zij worden naar grootte gerangschikt,
3. de eerste restzetel gaat naar de partij met het grootste gemiddelde. Voor deze partij wordt opnieuw berekend wat het gemiddelde nu is, uitgaande van het aantal volle zetels, de toegewezen restzetel en één extra zetel,
4. als er nog een restzetel te verdelen is, wordt deze toegewezen aan de partij met nu het grootste gemiddelde,
5. het centraal stembureau herhaalt zo nodig deze procedure, totdat alle restzetels verdeeld zijn. Bij deze methode van restzetelverdeling kunnen partijen meer dan één restzetel krijgen.

Het systeem van de grootste overschotten (systeem LR-Hare) verloopt als volgt:

1. Eerst wordt berekend hoeveel stemmen een partij overhoudt na de eerste toekenning van de zetels. Daarvoor wordt het totaal aantal stemmen op een partij gedeeld door de kiesdeler. Het resultaat is een aantal «volle» zetels plus een overschot aan stemmen,
2. de restzetels worden over de partijen verdeeld, beginnend bij de partij die het grootste overschot aan stemmen heeft, en zo verder, waarbij iedere partij slechts één restzetel toegewezen kan krijgen. Voor de toekenning komen alleen partijen in aanmerking die ten minste 75% van de kiesdeler hebben behaald,
3. als er daarna nog restzetels te verdelen zijn, gebeurt dit volgens het systeem van de grootste gemiddelden. In dat geval geldt de drempel van 75% van de kiesdeler niet. Bij deze verdeling kan iedere partij maximaal één restzetel krijgen.

Voor het toekennen van restzetels aan partijen die hun lijsten hebben verbonden tot een lijstencombinatie geschiedt de verdeling van aan de combinatie toegekende zetels volgens het stelsel van de grootste overschotten, waardoor ook kans is dat een aan de combinatie toegekende restzetel toevalt aan de kleinste van de aan de combinatie deelnemende partijen. Partijen binnen de combinatie die niet op eigen kracht een zetel hebben behaald, worden bij de verdeling van de (rest)zetels buiten beschouwing gelaten.